

**PENGATURAN TENTANG TENAGA KESEHATAN  
DALAM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN  
DAN AZAS KEPASTIAN HUKUM**

**TESIS**

Untuk memenuhi sebagian persyaratan  
Mencapai derajat sarjana S2

Program Magister Hukum  
Konsentrasi Hukum Kesehatan



diajukan oleh  
Harif Fadhilah  
NIM 10.93.0087

kepada  
PROGRAM STUDI MAGISTER HUKUM KESEHATAN  
FAKULTAS HUKUM DAN KOMUNIKASI  
UNIVERSITAS KATOLIK SOEGIJAPRANATA  
SEMARANG  
Juli 2018



**TESIS**

**PENGATURAN TENTANG TENAGA KESEHATAN DALAM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DAN AZAS KEPASTIAN HUKUM**

Diajukan Oleh

**HARIF FADHILLAH**

**NIM 10.93.0087**

Telah disetujui oleh :

Pembimbing Utama



Dr. Endang Wahyati Y, SH., MH

tanggal : 28 Juli 2018

Pembimbing Pendamping



Dr. dr. I Edward Kurnia SL, MM., MH.Kes, Sp.PK., Msi., Med

tanggal : 28 Juli 2018



## PENGESAHAN

Tesis di susun oleh :

Nama : HARIF FADHILLAH

Nim : 10.93.0087

Telah dipertahankan di depan Dewan Penguji

Pada hari / tanggal : Rabu, 25 Juli 2018

Susunan Dewan Penguji

Dosen Penguji :

1. Dr. Endang Wahyati Y, SH., MH

2. Dr. Y Budi Sarwo, SH., MH

3. Dr. dr. I Edward Kurnia SL, MM., MH.Kes., Sp.PK., Msi.Med

Tesis ini telah diterima sebagai satu persyaratan untuk memperoleh gelar dalam pendidikan akademik Strata 2 Magister Hukum Kesehatan.

Pada hari / tanggal : Rabu, 25 Juli 2018



(Dr. Endang Wahyati Y, SH., MH)

Ketua Program Studi  
Magister Hukum

**LAMPIRAN KEPUTUSAN REKTOR  
UNIVERSITAS KATOLIK SOEGIJAPRANATA**

Nomor : 0047 /SK.Rek/X/2013  
Tanggal : 07 Oktober 2013  
Tentang : PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI  
TUGAS AKHIR DAN TESIS

**PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI / TUGAS AKHIR/ TESIS\*)**

Dengan ini saya menyatakan bahwa dalam skripsi/ tugas akhir/ tesis\*) yang berjudul :

"PENGATURAN TENTANG TENAGA KESEHATAN  
DALAM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN  
DAN ASAS KEPASTIAN HUKUM"

ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu Perguruan Tinggi, dan sepanjang pengetahuan saya juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari ternyata terbukti bahwa skripsi/ tugas akhir/ tesis \*) ini sebagian atau seluruhnya merupakan **hasil plagiasi**, maka saya rela untuk dibatalkan, dengan segala akibat hukumnya sesuai peraturan yang berlaku pada Universitas Katolik Soegijapranata dan/ atau peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Semarang 31 JULI 2018



(.....)

NIM : HARI FADHILLAH  
14.93.0087

\*) : hilangkan yang tidak sesuai



## KATA PENGANTAR

Puji syukur atas kehadiran Tuhan YME dengan telah tersusunnya tesis dalam rangka memenuhi persyaratan memperoleh gelar Magister Hukum di Program Pascasarjana Universitas Katolik Soegijapranata Semarang. Tesis ini membahas tentang hubungan Pengaturan tentang tenaga kesehatan dalam peraturan perundang-undangan dan asas kepastian hukum sebuah penelitian yuridis normatif.

Selama penyusunan tesis ini peneliti mengucapkan banyak terimakasih kepada:

1. Prof. Dr. F. Ridwan Sanjaya.,MS.,IEC selaku Rektor Universitas Katolik Soegijapranata Semarang
2. Dr. Marcella Elwina, S.SH.,CN., M.Hum selaku Dekan Fakultas Hukum dan Komunikasi Universitas Katolik Soegijapranata Semarang
3. Prof. Agnes Widanti selaku Ketua Program Studi Magister Hukum Kesehatan Universtas Katholik Sugijapranata Semarang.
4. Dr Endang Wahyati Y,SH.,MH , selaku Pembimbing Utama yang telah membimbing dan memberikan masukan terhadap penyelesaian tesis yang telah disusun
5. Dr.dr. Tri Wahyumurni S,Sp.B KV selaku pembimbing pendamping yang telah pembimbing dalam penyusunan proposal.
6. Dr. Yohanes Budi Sarwo,SH.,MH selaku Pembimbing Pendamping yang telah memberikan bimbingan dan pengarahan terhadap penyelesaian tesis yang telah disusun.
7. Dr.dr. Edward Kurnia, Sp.PK.,MHKes. selaku penguji dalam ujian tesis.
8. Ayah, Ibu, isteri (Wida Rachmatika), anak (Qonitah Nur Fadhillah, Syamaranaila Fadhillah dan Zakhwan Rahmadani) yang telah memberikan dukungan moril dan motivasi kepada peneliti hingga terselesaikan tesis ini
9. Teman-teman satu angkatan yang telah memotivasi dan memberikan dukungan dalam menyelesaikan tesis ini

Serta semua pihak yang telah banyak membantu dan yang tidak dapat peneliti sebutkan satu per satu. Semoga bantuan dan masukannya bermanfaat untuk penyempurnaan tesis ini.

Semarang, 25 Juli 2018

Harif Fadhillah

## DAFTAR ISI

|  |               |
|--|---------------|
| <b>HALAMAN JUDUL .....</b>                                 | <b>ii</b>     |
| <b>HALAMAN PERSETUJUAN .....</b>                           | <b>iii</b>    |
| <b>HALAMAN PENGESAHAN .....</b>                            | <b>iv</b>     |
| <b>KATA PENGANTAR .....</b>                                | <b>v</b>      |
| <b>DAFTAR ISI .....</b>                                    | <b>vi</b>     |
| <b>DAFTAR GAMBAR .....</b>                                 | <b>viii</b>   |
| <b>PERNYATAAN .....</b>                                    | <b>ix</b>     |
| <b>ABSTRAK .....</b>                                       | <b>x</b>      |
| <br><b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>                         | <br><b>1</b>  |
| A. Latar Belakang Masalah .....                            | 1             |
| B. Pembatasan Masalah .....                                | 9             |
| C. Perumusan Masalah .....                                 | 9             |
| D. Tujuan Penelitian .....                                 | 10            |
| E. Manfaat Penelitian .....                                | 10            |
| F. Kerangka Pemikiran .....                                | 11            |
| 1. Kerangka Konsep .....                                   | 11            |
| 2. Kerangka Teori .....                                    | 13            |
| G. Metode Penelitian .....                                 | 14            |
| 1. Metode Pendekatan .....                                 | 15            |
| 2. Spesifikasi Penelitian .....                            | 15            |
| 3. Desain Penelitian .....                                 | 16            |
| 4. Variabel dan Definisi Operasional .....                 | 16            |
| 5. Jenis Data .....  | 17            |
| 6. Metode Pengumpulan Data .....                           | 18            |
| 7. Metode Analisis Data .....                              | 18            |
| H. Penyajian Tesis .....                                   | 19            |
| <br><b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA .....</b>                   | <br><b>21</b> |
| A. Pengantar .....   | 21            |
| B. Tenaga Kesehatan .....                                  | 21            |
| 1. Pengertian Tenaga Kesehatan .....                       | 21            |
| a. Menurut Para Ahli (doktrin) .....                       | 21            |
| b. Menurut Peraturan Perundang-Undangan .....              | 25            |
| 2. Pengelompokan Tenaga Kesehatan .....                    | 31            |
| C. Azas Kepastian Hukum .....                              | 46            |
| 1. Pengertian Azas dan Keterkaitan dengan Azas Hukum ..... | 46            |
| 2. Fungsi Azas Hukum .....                                 | 53            |
| 3. Azas Kepastian Hukum .....                              | 55            |
| D. Hieraki Peraturan Perundang-Undangan .....              | 66            |

|   |            |
|---|------------|
| 1. Teori Hieraki Peraturan Perundang-Undangan ( <i>Stufenbau Theory</i> ).....                                  | 66         |
| 2. Hieraki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia.....   | 69         |
| <b>BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....</b>   | <b>75</b>  |
| A. Pengantar .....  | 75         |
| B. Pengaturan tentang Tenaga Kesehatan dengan Undang-Undang .....   | 75         |
| 1. Hasil Penelitian Ketentuan Undang-Undang yang mengatur Tenaga Kesehatan .....                                | 76         |
| a. Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran (UU Praktik Kedokteran).....                    | 76         |
| b. Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2009 tentang Rumah Sakit (UU Rumah Sakit).....                                  | 81         |
| c. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2014 tentang Tenaga Kesehatan (UU Tenaga Kesehatan).....                        | 85         |
| d. Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2014 tentang Keperawatan (UU Keperawatan) .....                                 | 90         |
| 2. Bentuk Pengaturan Tenaga Kesehatan di Indonesia.....   | 90         |
| C. Azas Kepastian Hukum dalam Pengaturan Tenaga Kesehatan.....  | 96         |
| 1. Pengaturan Tenaga Kesehatan yang Tidak Sesuai dengan Azas Kepastian Hukum .....                              | 96         |
| 2. Azas Preferensi untuk Menyelesaikan Ketidakpastian Hukum.....  | 101        |
| D. Ketentuan tentang Pengaturan Tenaga Kesehatan dengan Undang-Undang dapat Memenuhi Azas Kepastian Hukum ..... | 104        |
| <b>BAB IV PENUTUP .....</b>   | <b>112</b> |
| A. Kesimpulan .....   | 112        |
| B. Saran .....  | 115        |
| <b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>  | <b>117</b> |



## DAFTAR GAMBAR

|  |    |
|--|----|
| Gambar 1.1 Kerangka Konsep Penelitian..... | 13 |
| Gambar 1.2 Kerangka Teori .....            | 14 |



**LAMPIRAN KEPUTUSAN REKTOR  
UNIVERSITAS KATOLIK SOEGIJAPRANATA**

Nomor : 0047 /SK.Rek/X/2013  
Tanggal : 07 Oktober 2013  
Tentang : PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI  
TUGAS AKHIR DAN TESIS

**PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI / TUGAS AKHIR/ TESIS\*)**

Dengan ini saya menyatakan bahwa dalam skripsi/ tugas akhir/ tesis\*) yang berjudul :

"PENGATURAN TENTANG TENAGA KESEHATAN  
DALAM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN  
DAN AKAS ICEPASTIAN HUKUM"

ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu Perguruan Tinggi, dan sepanjang pengetahuan saya juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari ternyata terbukti bahwa ~~skripsi/ tugas akhir/ tesis \*)~~ ini sebagian atau seluruhnya merupakan **hasil plagiasi**, maka saya rela untuk dibatalkan, dengan segala akibat hukumnya sesuai peraturan yang berlaku pada Universitas Katolik Soegijapranata dan/ atau peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Semarang 31 JULI 2018



(.....)  
NIM : **HARIF FADHILLAH**  
**10.93.0087**

\*) : *hilangkan yang tidak sesuai*

## ABSTRAK

**Intro:** UUD NRI 1945 selaku konstitusi hukum tertinggi Indonesia mengamanatkan pemenuhan kebutuhan dasar dan hak sipil setiap warga Negara yang meliputi kebutuhan kesehatan sehingga dibutuhkan undang-undang di bidang kesehatan yang menjamin terpenuhinya kebutuhan warga Negara masyarakat akan jaminan pelayanan kesehatan yang baik. Proses konkritisasi menjadi peraturan perundang-undangan harus memperhatikan asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan terutama keadilan dan kepastian hukum agar pelayanan kesehatan dapat berkualitas dan bermanfaat yang bagi semua pihak. Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan pengaturan tenaga kesehatan yang telah diatur dengan undang-undang dan azas kepastian hukum.

**Metode:** Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan *doctrinal legal approach* dan *statute approach* dengan desain penelitian kualitatif.

**Hasil:** 1) Ditemukan norma yang tidak konsisten pada UU Nomor 36 tahun 2009 tentang Kesehatan pasal 21 ayat (2) dan ayat (3). 2) Berbeda-beda Terminologi tenaga Kesehatan pada UU No. 44 tahun 2009, UU No. 29 Tahun 2004, UU No. 38 tahun 2014 dan UU No. 36 tahun 2014 menimbulkan perbedaan dalam mengklasifikasi tenaga kesehatan. 3) Perbedaan tingkat Pengaturan Tenaga Kesehatan di Indonesia. **Rekomendasi:** 1) Mengamandemen UU No. 36 tahun 2009 agar lebih menjamin kepastian hukum, karena UU Kesehatan sering menjadi rujukan Perundang-undangan lainnya. 2) DPR, Pemerintah dan Organisasi Profesi masing-masing tenaga kesehatan mengupayakan pengaturan dengan UU tersendiri. 3) Pemerintah hendaknya segera menerbitkan Peraturan Pelaksanaan UU yang mengatur Tenaga Kesehatan agar Implementasinya dapat dilaksanakan sesuai dengan Skenario yang diinginkan oleh UU tersebut 4) Pelaksana Peraturan perundang-undangan hendaknya menggunakan azas Preferensi dalam menyikapi peraturan perundang-undangan yang mengatur tenaga kesehatan yang bertentangan, tidak jelas dan tidak konsisten. 5) Organisasi Profesi harus selalu Proaktif dalam membela kepentingan anggota untuk mendapatkan kepastian hukum, dan selalu berkoordinasi dengan pemerintah dalam pelaksanaan Pengaturan Tenaga Kesehatan sesuai dengan Peran dan fungsinya.

**Kata Kunci:** Azas Kepastian Hukum; Pengaturan tentang Tenaga Kesehatan; Tenaga Kesehatan; Undang-Undang

## **ABSTRACT**

*Intro: Indonesia is a religious welfare state. The 1945 Constitution of Republic of Indonesia as the highest Law Constitution in Indonesia have mandated the fulfillment of citizen's basic needs and civil rights, including health care needs. Therefore, regulations on health field is needed to ensure the fulfillment of their rights to proper health care services. The process of concretization into related legislations should must heed the principles in law formation, namely the principle of justice and legal certainty to produce quality healthcare services and beneficial to all party. The purpose of this study was to describe the regulations regarding healthworkers and its inclusion of the principle of legal certainty. Methods: This was a qualitative normative law research using the doctrinal legal approach and statute approach. Results: 1) Regulations regarding healthworkers in Indonesia was: (a) Act 29 Year 2004 regarding Medicine Practice; (b) Act 36 Year 2009 regarding Health; (c) Act 44 Year 2009 regarding Hospitals; (d) Act 38 Year 2014 regarding Nursing; and (e) Act 36 Year 2014 regarding Healthworkers. 2) The principle of legal certainty have yet to be the foundation in the formation of law norms as this study found potential norm conflicts between Government Regulations and Acts regarding healthworker. Recommendation: 1) It was advised to issue implementing regulations and technical guidelines of Act 36 Year 2014 regarding Healthworkers and other Acts regulating healthworkers shortly. 2) The priciple of legal certainty should be the spirit in every regulation, explicitly stated in the preamble part of an Act. 3) Professional Organization of healthworker should be proactive in providing inputs to the government so as healthworker regulations ensure the legal certainty for healthworkers as well as abiding the principles of health profession.*

*Keywords: Healthworker regulations; Priciple of Legal Certainty;*